

UD2018/07645/HI

Utrikesdepartementet

Stockholm 4 juni 2018

Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB lämnar härmed sitt yttrande gällande reglering för främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster.

Med vänlig hälsning

Jimmy Ahlstrand, strategichef SVT

Cecilia Roos, strategichef UR

Jan Petersson, strategichef SR



Inledande kommentarer

SVT, SR och UR välkomnar att EU-kommissionen tar steg för att öka transparensen gällande plattformar. Public service-bolagens onlinedistribution sker främst på våra egna plattformar, men publiken kan även ta del av SVT:s, UR:s och SR:s innehåll via andra internetbaserade plattformar som publiken själv väljer. Detta inkluderar i dag bland annat Facebook, Instagram, Youtube, Spotify, Snapchat, smart-tv-aktörer som Samsung, ljudstreamingplattformar som TuneIn och smarta högtalare som Amazon Alexa.

Plattformarna har medfört viktiga fördelar för publiken. De har skapat affärsmodeller som utnyttjar den senaste tekniken och svarar mot publikens behov. Men många av dessa plattformar är stora globala jättar som har sitt huvudkontor i ett annat land. Deras beslut får stor inverkan på människors liv och vad de ser på internet. Det gör i sin tur att företagsanvändarna är i en beroendeställning till plattformarna för att kunna nå ut till konsumenterna. Många plattformar, i synnerhet de största, kan dra nytta av mycket starka nätverkseffekter, vilket gör att man kan anta att en normal konkurrenssituation inte kan uppstå och balansen blir mycket ojämlig till plattformens fördel. Med denna situation har dessa globala företag inga incitament att ge de europeiska företagsanvändarna den transparens och förutsägbarhet som behövs.

Det är därför av stor vikt att åtgärder vidtas för att skapa en mer jämlik situation. I det ligger att ställa krav på att plattformarna är transparenta och att företagsanvändare (likväl som konsumenter) har kännedom om och förstår varför ett visst innehåll exponeras, varför något tas ner eller vilken data plattformarna har tillgång till. Det finns även skäl att säkra möjligheten att föra fram klagomål och lösa dispyter på ett effektivt sätt.

SVT, SR och UR vill inledningsvis betona att även om regleringen framför allt har ett ekonomiskt perspektiv och fokus på förutsägbarhet och harmonisering, så går det inte att bortse från plattformarnas påverkan på den fria åsiktsbildningen och mediemångfalden. Detta bör man ta hänsyn till i utformningen av regleringen.

Omfattningen av regleringen

Onlinebaserade förmedlingstjänster

Public service-bolagen erbjuder publiken innehåll på flertalet sätt; genom marknät, kabel, satellit och IPTV och genom våra onlinetjänster. Det senare är ett allt viktigare sätt för publiken att ta del av public service och onlinedistributionen ökar kontinuerligt. I dessa tjänster finns ingen reklam och det är enbart vårt eget innehåll som distribueras där gentemot publiken. Definitionen av begreppen som "*onlinebaserade förmedlingstjänster*" och "*företagsanvändare*" skulle kunna förtydligas för att undvika alldeles för stort utrymme för olika rättsliga tolkningar. Utifrån de kriterier som kommissionen ställt upp för vad som utgör en "*onlinebaserad förmedlingstjänst*" gör vi bedömningen att våra egna tjänster inte avses omfattas av definitionen av plattformar, vilket vi välkomnar. Det är viktigt att regleringen utformas så att inte i praktiken alla typer av webbsajter som förmedlar innehåll träffas.

Däremot är det rimligt att regleringen omfattar även plattformar som tillhandahåller ett medieinnehåll, förutsatt att de verkligen utgör "*online intermediation services*", exempelvis app store-liknande tjänster i smarta tv-apparater och liknande.

Företagsanvändare

I kommissionens definition av en *onlinebaserad förmedlingstjänst* ska de uppfylla bland annat dessa krav:

- De gör det möjligt för företagsanvändare att erbjuda konsumenter varor eller tjänster, i syfte att främja inledandet av direkttransaktioner mellan dessa företagsanvändare och konsumenter, oavsett var dessa transaktioner till sist slutförs. (2.2a)
- De tillhandahålls företagsanvändare på grundval av avtalsförhållanden mellan, å ena sidan, leverantören av dessa tjänster och, å andra sidan, både dessa företagsanvändare och de konsumenter som erbjuds varor eller tjänster av dessa företagsanvändare. (2.2b)

Det är inte tydligt huruvida företag som använder plattformar men inte har en direkttransaktion och/eller avtalsförhållande som slutmål i dag avses omfattas av regleringen. En snäv tolkning av begreppen skulle innebära att en mängd aktörer som är beroende av plattformarna - företag utan vinstsyfte, icke-kommersiella medier, intresseorganisationer, myndigheter mfl – inte skulle omfattas av det skydd som regleringen ger och som de har stort behov av.

Definitionen måste utformas på ett sådant sätt att dessa aktörer ingår i kretsen företagsanvändare. För att det ska säkerställas kan en bred definition av termen "transaktion" behövas, som exempelvis inkluderar användning av medieinnehåll. Likaså krävs en bred definition av "avtalsförhållande".

Sökmotorer och andra särskilda typer av plattformar

Vi ser positivt på att EU-kommissionen valt att inkludera sökmotorer i sitt regleringsförslag. Google har över 90 procent av sökordsmarknaden i de flesta EU-länder och ca 95 procent av klickerna går till de första sökresultaten som plattformen lyfter fram, enligt den granskning EU-kommissionen gjorde vid Google Shopping-fallet. Företagets makt över hela den digitala ekonomin går nästan inte att överskatta.

Det finns skäl till att inte alla delar av regleringen ska omfatta sökmotorer. Förhållandet mellan företagsanvändare, slutkonsument och sökmotor ser annorlunda ut än vad som gäller för andra plattformar, vilket innebär att vissa delar av regleringen inte är lika ändamålsenliga för sökmotorer (exempelvis vad gäller data, där det inte finns starka skäl för att "sökobjektet" får detaljerad information om vem som sökt efter något).

Å andra sidan finns det andra delar i regleringen som är särskilt angelägna i förhållande till just sökmotorer. Det gäller reglerna kring transparens om ranking och särbehandling. Transparens kring olika former av positiv (eller negativ) särbehandling, vid sidan om betald prioritering av företag som man själv kontrollerar, eller som prioriteras mot ersättning av annat slag än ekonomisk (exempelvis genom tillgång till data) har väsentlig betydelse för en fungerande konkurrens och är därför särskilt viktig. Samma skäl föreligger för att även nyhetsaggregatorer som Google News skulle inkluderas i regleringen.

Vid sidan om sökmotorer bör regleringen omfatta mediala plattformar i den mån de är "äkta" plattformar, dvs förmedlare mellan företagsanvändare och slutanvändare.

Förslagen

Allmänna villkor, tillfälligt avbrytande eller avslutande av affärsrelationer

Vi välkomnar att plattformarnas allmänna villkor förtydligas för att skapa förutsägbarhet för företagsanvändarna, inklusive public service-bolagen. Förändringar av såväl villkor som algoritmer kan få stor påverkan på användarna och bör därför präglas av transparens och tydlighet. Företagsanvändare bör få kännedom om sådana ändringar i god tid för att kunna ta ställning till dem och göra nödvändiga anpassningar. En notifieringstid på 15 dagar bör vara minimum.

I dag har vi en situation där användare kan stängas av eller innehåll plockas ner utan att plattformarna erbjuder en förklaring till varför. Så har exempelvis skett i Norge, där Facebook tog ner Aftenpostens inlägg med den ikoniska bilden på en flicka som flyr napalmbomber i Vietnam. I vissa fall ges en mycket kort förklaring till nedtagningen. Det är därför viktigt att grunderna för en tillfällig eller permanent avstängning av användare tydligt beskrivs i de plattformsvillkoren och att en utförlig motivering presenteras om en avstängning sker. Det kan även vara rimligt att regleringen slår fast att avstängningar endast kan ske när det är proportionerligt med det syfte plattformsinnehavaren vill uppnå med avstängningen.

Det bör vara tydligt att även villkor som har förhandlats individuellt på ett par punkter omfattas av regleringen. Detta kan annars öppna upp för stora kryphål i regleringen.

Rangordning

Grunderna för hur plattformar sorterar sina resultat är till stor del okända, men spelar stor roll för företagsanvändare. Att hamna först eller sist på en lista avgör om man som företagsanvändare blir synlig för publiken. Det gäller självfallet också public service. Det är därför av vikt att de parametrar plattformarna använder sig av blir lättare att förstå och om och hur egna tjänster eller företag man kontrollerar favoriseras i rankningen. SR, SVT och UR välkomnar att även sökmotorer omfattas av denna artikel.

Så som förslaget är skrivet ska plattformarna i sina allmänna villkor redovisa "main parameters" för sin ranking. Det finns en risk för att denna skrivning kommer tolkas på olika sätt av olika aktörer. Det skulle kunna innebära att den transparens man vill åstadkomma med regleringen inte uppnås. För att undvika detta kan man överväga att förtydliga vilka krav som ställs, i reglering eller genom kompletterande riktlinjer.

Tillgång till data

Data är en avgörande del av många plattformars affärsmodell. Genom att vara verksam på plattformarna bidrar företagsanvändarna till att generera den data som plattformarna bygger sina intäkter på. Samtidigt får företagsanvändarna ofta en begränsad (om någon) mängd data tillbaka vad gäller användning. Transparens kring vilken data som plattformarna har och vilken av denna man som företagsanvändare kan ta del av vore därför mycket positivt. Detta skulle även vara ett viktigt steg för att öka transparensen för konsumenterna som sällan känner till vilken typ av data de delar med sig av till plattformarna.

Det vore även positivt om plattformarna uppmanades att dela med sig av mer anonyma data till företagsanvändare än de gör i dagsläget kring användning av företagsanvändarnas material. Det

handlar om att vi som medieföretag ska fortsatt kunna utveckla det innehåll som allmänheten förväntar sig även på andra plattformar utifrån hur detta innehåll används. Detta måste naturligtvis ske inom ramen för plattformarnas och företagsanvändarnas skyldigheter under GDPR.

Internt system för hantering av klagomål

I dag kan det vara svårt att framföra klagomål till plattformarna. Kritik finns exempelvis över att företagsanvändare inte får svar och om man får svar sker det ofta med långa dröjsmål. För public service-företagen och andra medieföretagsanvändare, exempelvis nyhetsförmedlare, är tiden en viktig faktor och möjligheten att snabbt lösa problem central. Vi välkomnar därför att plattformarna åläggs att skapa interna system för klagomålshantering.

Det finns en risk att skrivningar som "icke-negligerbart sätt" (9.1b) kan leda till att plattformarna avfärdar många klagomål för att de i deras mening inte påverkar företagsanvändaren i en betydande utsträckning.

Det finns även en risk att en formulering som "behandla klagomål snabbt och effektivt" (9.2b) är för vag och att tidsaspekten kommer tolkas väldigt olika, och väldigt generöst, av plattformarna. Det kan övervägas att införa någon form av fast tidsfrist.

Mekanismer vid dispyter

En effektiv implementering är nödvändig för att regleringen ska ha betydelse. I det sammanhanget anser SR, SVT och UR att

- Processer bör hanteras i det land företagsanvändaren är baserad. Regleringen är tänkt att skydda företagsanvändare, som redan i inledningen till regleringen identifieras som den svagare parten i relationen. För ett litet eller medelstort företag är det orealistiskt att tänka sig att man skulle kunna föra process mot en global plattform i ett annat land. Det är därför centralt att eventuella processer hanteras av relevant myndighet eller domstol i det land som företagsanvändaren är baserad.
- Nationella regleringsmyndigheter bör kunna ha en roll. Förutom domstolarna, som pekas ut i regleringen i artikel 10, bör regleringen slå fast att nationella regleringsmyndigheter kan ha en roll i hanteringen av enskilda fall.
- Kraven på åtgärder bör förtydligas. Vad som är en snabb hantering bör framgå tydligare av regleringen. Det kan i sammanhanget vara värt att nämna att snedvridningseffekter på den digitala marknaden har en så gott som omedelbar effekt, varför renodlade konkurrensgranskningar (Jfr fallet med Google Shopping) har begränsad verkan. När en plattform ändrar algoritmen eller stänger av en företagsanvändare kan det i ett slag ta bort en viktig kontaktyta eller till och med dennes fulla kundunderlag. Om det då inte förrän efter flera månader eller år går att få rätt mot plattformen, är verksamheten sannolikt redan utslagen.
- Observatoriets roll bör förtydligas. Det finns generellt behov av ökad kunskap och information om plattformarnas funktionssätt. Ett observatorium bör därför ha tillräckliga resurser för att på ett meningsfullt sätt kunna följa utvecklingen. Eftersom den digitala marknaden är så snabbväxande, är det centralt att observatoriet utformas på ett sätt att dess observationer kan vara relevanta för policy-utformning. I det ligger att ha en lösning på konkreta, aktuella frågeställningar som rör plattformarnas roll och verksamhet.